



CABI
Central American
Business Intelligence

**ANÁLISIS DE COSTOS FINANCIEROS
Y ECONÓMICOS DEL ESCENARIO
DE LA APROBACIÓN E
IMPLEMENTACIÓN DE LA INICIATIVA
NO.4084 “LEY DEL SISTEMA
NACIONAL DE DESARROLLO RURAL**

Guatemala, octubre 2010

CONTENIDO

Introducción	5
El Modelo de Costeo e Impactos	6
Metodología de Calculo	6
Cálculo del Impacto Económico por Artículos de la Iniciativa 4084	8
Resumen	17
Bibliografía	19

INTRODUCCIÓN

En el Congreso de la República, el pleno ha conocido el 11 de agosto de 2009 la Iniciativa de Ley que dispone aprobar la Ley del Sistema Nacional del Desarrollo Rural Integral.

Dado que el contenido de la iniciativa tiene como sujeto la población rural en situación de pobreza, es decir, más de la mitad de la población guatemalteca; y que se disponen una serie de instituciones y regulaciones que afectan entre otros sectores el sector agrícola. La Cámara del Agro –CAMAGRO- se ha dado la tarea de evaluar los impactos económicos y financieros de las disposiciones contenidas en la Iniciativa de Ley, para lo cual CABI ha desarrollado un modelo de costeo tanto de los impactos en el aparato productivo de las disposiciones, regulaciones y políticas propuestas, así como de los costos financieros de las instituciones que se pretenderían crear.

La relevancia del estudio parte de la condición de Guatemala que es un país inminentemente agrícola. De acuerdo a la ENCOVI 2006, más de la mitad de las personas se encuentran en el área rural y laboran éste sector a pesar de ocupar solamente un 14% de la producción, por tanto, pequeños cambios en el sector se traducen en grandes impactos para la población. Adicionalmente, el país cuenta con un sistema agrícola abierto al mercado internacional, exportando cinco dólares por cada dólar de importación en el sector agrícola, un sector claramente superavitario. Es el único sector de la economía por delante del turismo que rivaliza en la generación de divisas con las remesas. Estos datos dan una idea e indican cuan relevante es el sector en materia económica y social.

EL MODELO DE COSTEO E IMPACTOS

Los datos y costos calculados se encuentran basados en las cifras del presupuesto 2009, la Encuesta Nacional Agrícola –ENA-, ENCOVI 2006 y las cuentas nacionales estimadas por el Banco de Guatemala, que alimentan el modelo de estimación y costeo; que está basado en la metodología de modelación de equilibrio parcial.

El modelo de medición establece cuales son los parámetros de productividad en relación a la extensión de terreno y en relación a los insumos que adquiere, de tal forma se pueda cuantificar cuáles son los cambios en valor agregado de la sustitución de los cultivos existentes por los cultivos de granos básicos.

Los cambios en los niveles de producción se traducen y se miden en cambios en los ingresos de las familias. Estos ingresos producen impactos en pobreza, nutrición y equidad medido en el II informe de Metas del Milenio, por un modelo de estimación de impacto de crecimiento económico en los Objetivos del Milenio donde se encuentra pobreza y nutrición. Las mediciones se establecen a través de ecuaciones de equilibrio parcial que dan de sí una serie de elasticidades (tamaño del impacto) entre producción, ingreso y pobreza y nutrición, que son las utilizadas en el presente trabajo.

Metodología de Cálculo

Las simulaciones realizadas se llevaron a cabo mediante tres modelos: 1. Modelo de generación de costos, costos de oportunidad y de cambios en la producción; que contiene las productividades promedio por hectárea de sectores no vinculados al de granos básicos y los sectores vinculados a granos básicos. El cambio de productividad genera cambios en la producción agrícola y el valor agregado, ello afecta en un porcentaje la producción nacional y generación de divisas. 2. Un modelo de Impacto del crecimiento económico en la pobreza y la nutrición, basado en las ecuaciones de equilibrio parcial del modelo de costeo del II Informe de Objetivos del Milenio de Guatemala. 3. Un modelo de cálculo de costos fiscales (tanto del lado del gasto como en la tributación) de las medidas derivadas de la Iniciativa de Ley 4084.

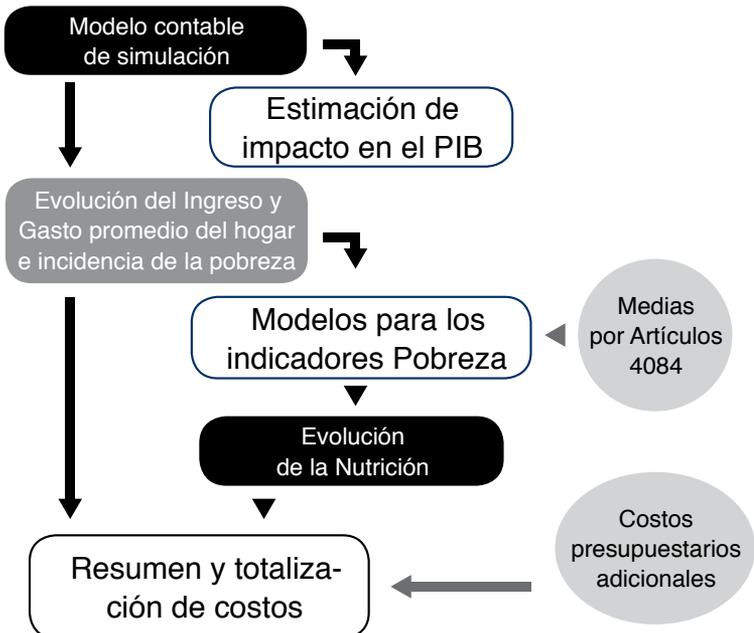
El cálculo se basó en un enfoque integral. Si bien cada modelo micro econométrico fue estimado de manera separada, al momento de realizar la simulación se abandonó el enfoque sectorial y se procedió a integrar todos los modelos aquí propuestos con el fin de explotar al máximo las interrelaciones existentes entre las variables consideradas. De hecho, la integración de los modelos es necesaria.

Dentro del conjunto de modelos desarrollados, el más exógeno lo constituye el modelo contable de simulación macro de crecimiento económico. Este provee el marco general para los ejercicios de simulación a través de la combinación de crecimiento promedio en para los cambios en pobreza.

Sobre este escenario actúan los shocks sectoriales que implica la aplicación de la Iniciativa de ley 4084, artículo por artículo, es decir, los efectos son medidos asumiendo la aprobación, publicación, entrada en vigencia y aplicación de la iniciativa de Ley 4084.

El segundo grupo de modelos en orden de exogeneidad lo constituyen aquellos asociados a los indicadores de nutrición y pobreza.

Estructura del Modelo



Los Impactos Económicos por Artículos de la Iniciativa 4084 que dispone Aprobar la Ley Del Sistema Nacional del Desarrollo Rural Integral

Resultados: Los Costos en Crecimiento Económico, Pobreza y Nutrición Infantil

Artículo 2 y Artículo 5

Dada la definición de calidad de vida, como categoría multidimensional definida como “estado psicológico y espiritual” y que el Estado tiene la misión de “mejorar la calidad de vida”; sería necesario establecer una línea base para “conocer las condiciones de calidad de vida” de los guatemaltecos, es decir, para poder implementar una política en este ámbito se necesitaría de un censo a nivel nacional y establecer una política de atención integral en diferentes ámbitos para la atención del concepto “multidimensional” contenido en la Ley. De tal cuenta se tendría que hacer una seria modificación al enfoque de la política de salud conteniendo este tipo de atenciones, incluyendo las psicológicas, además de las ambientales. El presupuesto adicional para el Ministerio de salud, de contar con las capacidades, profesionales para ello, sería de alrededor del 1.2% del total de la producción del país cada año, es decir, un costo aproximado de Q 3,688 millones de quetzales, que sería el costo de la incorporación de apoyo de psicólogos en el sistema hospitalario y los centros de salud. Ello sin incorporar atenciones vitales como el tema de nutrición infantil y atención preventiva, donde aun se cuentan con serios problemas en el sistema nacional de salud pública.

Política de Incentivo de Producción de Alimentos Básicos

Artículo 10 y Artículo 17

OPINION TECNICA

Los artículos transmiten un serio problema conceptual que transversalmente contiene el documento al decir que *“la política agraria reformará... incentivando el área destinada a la producción de alimentos básicos, para el desarrollo del sujeto de la presente Ley en los términos que establece la Constitución Política de la Republica de Guatemala”*.

Ello establece que la seguridad alimentaria está basada en la producción de granos básicos y que trae consigo el concepto de autarquía¹ alimentaria, entendido como soberanía alimentaria; es decir, que la suficiencia alimentaria se sustenta en la capacidad de producir la totalidad de granos básicos que se consumen, y no la generación de ingresos de las familias para comprar dichos granos, sin ponderar su proveniencia.

Las experiencias en el intento de obtener granos de producción propia a precios accesibles a la población han sido verdaderos desastres, una de las más importantes ha sido la de China continental, cuyo intento de ser auto suficientes en la producción de arroz a precios accesibles llevo a China a una hambruna con un saldo de 14 millones de muertes por inanición. Hoy China es un importador de arroz del tercer mayor productor y exportador del mundo que es Vietnam, quien tiene ventajas en la producción evidentes.

El proceso de sustitución de cultivos no básicos a básicos tendría un gran impacto en términos de pobreza, equidad, productividad, ingresos familiares y generación de divisas.

Y es que Guatemala tiene serios problemas de productividad en la producción de maíz y granos básicos. Los terrenos no son necesariamente aptos y no se cuenta con la tecnología de otros países productores de granos, la producción eficiente de maíz requeriría de grandes extensiones de tierra y de concentración de la tierra, para sembrar maíz al estilo de EE.UU. o de Argentina, eficientes productores de granos por contar con grandes pampas y tierra plana.

El costo en ingresos, equidad, pobreza y generación de divisas radica en que la productividad por manzana de cultivos que no son granos básicos es cuantificable. Por ejemplo, en cultivos donde el pequeño propietario es el gran proveedor de productos como Cardamomo los ingresos comparados con el Maíz son 16 veces menores por manzana. O bien comparándose el maíz con vegetales, la diferencia de ingresos es 14 veces menor.

¹Autarquía alimentaria es el hecho de producir las necesidades de alimentos, dándose así la minimización de importación y por tanto, de forma natural una minimización de las no exportaciones de alimentos; que viene dado naturalmente al dedicar los esfuerzos del país al auto abastecerse de los alimentos.

El impacto de esta medida al traducirse en Ley y aplicarse sería:

- 1. PRODUCCION.** Caída de la producción nacional (producto Interno Bruto –PIB-) -1.8%, es decir alrededor de una caída de Q 5.6 mil millones, más que lo presupuestado para atender los servicios de salud del país.
- 2. POBREZA.** Incremento de la pobreza en 3.25%%, es decir, 238,000 guatemaltecos que no viven actualmente en condiciones de pobreza viviendo en pobreza y pobreza extrema. Esto es impacto directo solamente del sector agrícola. Si se toma en cuenta el impacto en sector servicios e industria (agro industria y servicios de empaque y exportación) el número asciende a 333,200 nuevos pobres.
- 3. DESNUTRICION.** Deterioro de la dieta alimentaria traería consigo un incremento de la desnutrición infantil crónica de un total de 75,000 niños por caída de ingresos de las familias vinculadas al sector agrícola, industria y servicios.
- 4. GENERACION DE DIVISAS.** Guatemala exporta del sector agrícola 5 veces lo que importa, es un gran generador de divisas rivalizando solamente con las remesas. La sustitución de un 10% de la producción agrícola a granos básicos traería consigo una caída de Q. 370 millones de exportaciones, de efecto directo.

Sin embargo, y a pesar de la importante diferencia existente entre la productividad de maíz en relación a diversos cultivos, hoy de la superficie agrícola guatemalteca (excluyendo áreas forestales), de acuerdo a la Encuesta Nacional Agrícola, -ENA 2008- el 35% de la superficie agrícola se encuentra sembrado de maíz blanco y 7% amarillo, haciendo un total de 42% y el maíz solo genera un 9.2% del valor de la producción total agrícola del país de acuerdo a las Cuentas Nacionales del Banco de Guatemala, ello evidencia que cultivos alternos son mucho mayores generadores de valor, ingresos familiares, pero también de equidad ya que existen cultivos como los de cardamomo, café, verduras y algunos ornamentales donde prevalece la pequeña propiedad como denominador común.

El pensar en soberanía alimentaria, como la generación de la suficiencia alimentaria del país, resulta económicamente inviable, si se buscara tan solo la suficiencia alimentaria de granos básicos, dados los bajos niveles de productividad prevaletes en el sistema, y dados los costos de oportunidad prevaletes, es decir, los costos de los cultivos no utilizados con este fin. Si el país pensara ser autosuficiente solamente en maíz, tendría que sembrarse además del 42% del suelo agrícola actual que se encuentra sembrado de maíz, otro 37% más de suelo, quedando solamente un 19% de suelo para otros cultivos, lo que sería un desastre económico para el país, con un costo solo en productividad de un 7% de la producción nacional, es decir, Q21,515 millones, un desastre económico sin precedentes, solo comparable con las experiencias que se vivieron en la década de los sesenta en Cuba con el azúcar, China y Camboya con el arroz (con el entonces presidente Mao y Pol Pot respectivamente), conduciendo a la quiebra económica de éstos países y hambruna en el caso del arroz. Las consecuencias de estas políticas han dejado huella económica y social por décadas.

Artículo 12. (Segundo párrafo)

OPINION TECNICA:

Dado que la Ley cuenta como concepto transversal y se habla de protección de alimentos y la revisión de los tratados de libre comercio al “implementar una política comercial en función de la protección de la producción nacional de alimentos; revisar los Tratados y Acuerdos Comerciales Internacionales en función de los objetivos del desarrollo rural integral; implementar políticas de coordinación multisectorial en el marco de la política macroeconómica, que promuevan y apoyen la creación de condiciones favorables para el desarrollo económico del sujeto de la presente Ley”

Se denotan dos acciones: protección arancelaria de granos básicos y revisión de tratados de libre comercio donde el RD CAFTA es el más importante.

1. Impactos de protección arancelaria de granos

La implementación de una política de autarquía alimentaria necesariamente cuenta con una política de protección aran-

celaria, necesariamente un incremento del precio del maíz en el país, afectando el ingreso de las familias y de la industria de alimentos, principalmente la de la carne de pollo, cerdos, pastas y alimentos procesados con contenido de granos. Un contrato de 280,000 libras en el mercado internacional de maíz cuesta hoy US\$562 (precio spot octubre 2011), es decir que el costo de un quintal de maíz importado le cuesta al país alrededor de US\$ 7 dólares más US\$ 1.40 por transporte, versus un costo local de Q150, es decir, más del doble. El incremento del precio de la carne de pollo, cerdo y alimentos sería de alrededor del 110%. Este cambio de precios afectaría el ingreso de las familias y al encarecerse esta fuente de proteínas se produciría un deterioro de la dieta alimentaria, pérdida de ingresos de las personas y pérdida de competitividad de la industria de alimentos de Guatemala.

El duplicar el precio del maíz para la industria pecuaria y de alimentos trae consigo consecuencias devastadoras para la industria, exponiéndola a la industria foránea, se vetaría la posibilidad de exportaciones al resto de Centroamérica (El Salvador principal cliente) y Guatemala estaría expuesta a la competencia Mexicana en el mercado nacional, que utiliza maíz subsidiado y barato de EE.UU (como Guatemala actualmente).

- a. PRODUCCION. Los efectos en la industria de alimentos y producción pecuaria reducirían a un 35% la industria de alimentos vinculada y pecuaria, teniendo un impacto en producción de Q. 5,200 millones es decir, una caída de la producción (PIB) de poco menos de 1% del PIB.**
- b. POBREZA. El incremento de pobreza por la vía de pérdida de empleos e ingresos familiares es de 1.73% es decir, 126,000 personas adicionales viviendo en condiciones de pobreza.**
- c. NUTRICION. La pérdida de ingreso de alrededor de 22,000 familias traería consigo la vulnerabilidad alimentaria de 38,000 niños adicionales que probablemente caerían en condiciones de desnutrición crónica.**

- d. **GENERACION DE DIVISAS.** Guatemala para ser auto suficiente en la producción de maíz tendría que incrementar un 40% de la superficie sembrada de maíz, es decir, reducir en otros cultivos esa área requerida. En términos de exportaciones se estaría reduciendo el ingreso de divisas en US\$ 750 millones, sufriendo un serio deterioro la balanza cambiaria del país.

2. Impacto de la revisión de los Tratados de Libre Comercio.

Guatemala exporta hacia zonas libres de comercio más del 87% de las exportaciones (incluye la zona libre de Centroamérica y el Reciente acuerdo con Europa).

El entorpecimiento de las exportaciones y de la certeza de la inversión derivado de una revisión unilateral conlleva a costos; además de un esfuerzo muy grande en términos de administración comercial para el Estado de Guatemala.

En término de exportaciones, donde se requiere respeto de protocolos zoo y fitosanitarios y aranceles cero en sectores pujantes hoy como los vegetales, mini vegetales, tomate, chile, cebolla, arveja entre otros, seria de daños profundos. Adicionalmente se daría un estancamiento marcado de la inversión extranjera que proviene no solo de los países desarrollados sino de Centroamérica hoy importante en los sectores de telecomunicaciones, energía e industria.

1. **PRODUCCION.** El entorpecimiento de alrededor de dos tercios del comercio que se realiza a través de Tratados de Libre Comercio traería consigo una merma de las exportaciones de alrededor de un 22%, que incluyen productos industriales y agrícolas. Esto traería consigo una disminución de la producción nacional –PIB- de 2.4% es decir, Q7,376 millones en pérdidas de ingresos familiares.

2. **POBREZA.** Las exportaciones de Guatemala, a nivel internacional tienen una característica en particular, son intensivas en mano de obra, entre ellas maquila de ropa, agricultura e industria de alimentos. Es así como un impacto negativo en las exportaciones tendría un efecto de incremento de la pobreza de 4.6% es decir, 336,000 personas más en condiciones de pobreza.

3. **NUTRICION.** La pérdida de empleo afectaría la posibilidad de alimentar a 67,200 niños adicionales menores de 5 años que tendrían probabilidades de engrosar la población que padece de desnutrición crónica en el país, una situación verdaderamente grave

4. **GENERACION DE DIVISAS.** Esta medida en término de producción, pobreza y generación de divisas es similar en montos a los impactos de la crisis financiera internacional para Guatemala. De tal cuenta el país dejaría de percibir alrededor de US\$ 898.6 millones, que resulta ser al equivalente de una caída del 23% de las remesas provenientes de EE.UU.



Artículo 21. Estructura Orgánica y Artículo 30.

OPINION

Se contempla creación de más instituciones (agregación) a través de la generación del “El Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral [que] está conformado por los siguientes órganos:

- a) *El Gabinete de desarrollo Rural Integral;*
- b) *El Ministerio de Desarrollo Rural Integral; y*
- c) *El Consejo de Participación y Auditoría Social”*

La duplicidad de instituciones trae disfuncionalidad al actuar público. Los costos de un incremento de instituciones, Ministerios, direcciones, juntas, tienen un costo aproximado de Q 535 millones solamente en burocracia, sin ningún programa en particular.

Estos cálculos se basan en los programas contenidos en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación –MAGA- y la

Presupuesto hipotético de un Ministerio de Desarrollo

FUNCIONAMIENTO	Q	539,159,228.68
Gastos de Administración	Q	500,790,101.80
Gastos en Recurso Humano	Q	38,369,126.88
INVERSION	Q	317,842,516.66
Inversión Física	Q	77,699,784.56
Inversión en Proyectos	Q	186,012,436.20
Inversión Financiera	Q	54,130,295.90
TOTAL	Q	857,001,745.34

ESTA NO SE PUEDE ELIIMINAR POR
ORDEN DE IMPRESIÓN, LA NECESITO
PARA NO DESCUADRAR LOS CUAD-
ERNILLOS (4 PÁGINAS)

RESUMEN

Los Costos mas importantes de la propuesta derivan de la asociación de seguridad alimentaria con soberanía alimentaria y este último término con autosuficiencia alimentaria que conduce a la autarquía alimentaria (autarquía es suficiencia nacional evitando el comercio de granos básicos y alimentos). Este concepto viene acompañado del estímulo de la siembra de granos así como la protección comercial. Ello incrementaría a más del doble el costo de granos básicos (ya que los extranjeros son mas baratos en un 50% aproximadamente) encareciendo la canasta básica y exponiendo a la competencia estadounidense, mexicana, costarricense, entre otras a la industria pecuaria guatemalteca. Los daños en reducción de esta medida son de 1.69% mas 2.40% de la producción nacional, sumando un 4.1% del PIB, afectando seriamente ingresos familiares en el agro y aumentando en un 4.6% la pobreza en el país, tal y como se puede evidenciar en el cuadro resumen por año de la medida, le siguen en importancia el artículo 10 y 17, simulando un incremento de la producción de granos en un 10% en relación a el resto de la producción agrícola. La producción, productividad e ingresos generados por granos básicos es menor que otros productos afectando la producción agrícola, ingresos familiares y generando mas pobreza y desnutrición, en los montos expresados en el Cuadro Resumen Costo por Año. Le siguen en importancia los artículos 2, 5 y 21 que traen consigo erogaciones presupuestarias derivado del incremento del gasto público.

	CUADRO RESUMEN COSTO POR AÑO				
	Monto en Q en Millones	% de la PIB	Pobreza		Desnutricion Infantil
			habitantes	% de Hab en Pobreza	Niños
Artículo 2 y 5	Q 3,688.00	1.20%			
Artículo 10 y 17	Q 5,600.00	1.82%	238000	3.25%	75,000.00
Artículo 12	Q 5,200.00	1.69%	126000	1.73%	38,000.00
	Q 7,376.00	2.40%	336,000	4.60%	67,200.00
Artículo 21	Q 857.00	0.28%			
TOTAL	Q 22,721.00	7.4%	700,000.00	10%	180,200.00

BIBLIOGRAFÍA

- Ravo, R. (2004) Las metas del Milenio y la igualdad: el caso del Perú. Serie Mujer y Desarrollo No. 55. UNIFEM-CEPAL.
- CEPAL (2005) Fomentar una asociación mundial para el desarrollo (Colaboración de CEPAL México, para el Informe del Gobierno de Guatemala de las Metas del Milenio, 2005). Mimeo.
- CIUP (2005) Alcanzando los Objetivos de Desarrollo del milenio en Guatemala (Informe Final sobre el diseño de modelos de predicción del cumplimiento de los Objetivos del Milenio en Guatemala). Mimeo.
- Gobierno de Guatemala (2005) Informe presidencial 2004: Primer año de Gobierno Oscar Berger Perdomo. SEGEPLAN.
- Gutiérrez, Miguel. (1998a) Estimacion de los Determinantes del Crecimiento: El Caso de Guatemala. Mimeo.
- _____ (1997) Crecimiento y Equidad Utopía o Posibilidad Concreta. Colegio de Economistas de Guatemala
- Inter-American Development Bank (2004) The emergence of China: Opportunities and Challenges for Latin America and the Caribbean.
- Schmidt-Hebbel, K. Y Easterly W.(1994) Fiscal Adjustment and Macroeconomic Performance.
- A Synthesis en W. Easterly, C. Rodriguez y K. Schmidt-Hebbel (eds): Public Sector Deficits and Economic Performance
- Shah, Parmesh y Tikare, Seema (2000) Participatory Approaches to CAS Formulation in the Bank: A Review Background Materials for World Bank – IMF learning Event on Supporting Comprehensive and Country-Led Poverty Reduction Strategies. World Bank, Washington, D. C.
- Shleifer, Andrei y Vishny, Robert W. (1993) Corruption. National Bureau of Economic Research. Working Paper No. 4372.



CABI

Central American
Business Intelligence

7av 6-26 zona 9 of 1007
Edificio Plaza El Roble
Guatemala, Guatemala 0109
PH: +502 2361 6031
info@ca-bi.com
www.ca-bi.com